



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 302-К1  
Дата 02.06.2026 г.

Изх. № 10-00-8/С.С.С. 2026

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ  
ВЕЛИСЛАВА ПЕТРОВА-  
ЧАМОВА

МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ  
РАБОТИ

По конституционно дело № 7 от  
2026 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 28 април 2026 г. по к. д. № 7 от 2026 г. министърът на външните работи е конституиран като заинтересувана институция по делото и му е предоставен 30-дневен срок от уведомяването, в който да представи писмено становище по предмета на делото.

Делото е образувано на 23.03.2026 г. по искане на Министерския съвет на Република България (МС) за установяване на противоконституционност на решение за задължаване на Министерския съвет да внесе в Народното събрание проект на закон за ратифициране на присъединяването на Република България, като държава основателка, към Устава на Съвета за мира, създаден по инициатива на САЩ, прието от Народното събрание на 13.03.2026 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 2026 г.).

В искането на Министерския съвет решението на Народното събрание е оспорено като противоконституционно, противоречащо на принципа на правовата държава, на принципа на разделение на властите и на установеното с чл. 105, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) правомощие на МС да осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, нарушаващо установената в Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ) процедура за сключването на тези договори и противоречащо на задължителното тълкуване на чл. 86, във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка с чл. 111, ал. 3 и във връзка с чл. 4,

ал. 1 и чл. 8 от КРБ, направено с решение № 10 от 28 септември 2021 г. по конституционно дело № 8 от 2021 г. на Конституционния съд.

**Предвид изложеното, бихме искали да Ви предоставим следното становище:**

С решението на НС се нарушава прогласеният от чл. 8 от КРБ принцип на разделение на властите - в случая на законодателната и изпълнителната власти. Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на Парламента в полето на дейност на другите проявления на властването. В мотивите на Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021 г. Конституционният съд приема: „Според класическата формула за разделението на властите на парламента не се отрежда привилегировано положение спрямо другите власти. Независимо че Народното събрание се избира пряко от народа, поради което се ползва с пълна демократична легитимност, неговите функции и правомощия са конституционно очертани. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението.

...Самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната, в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет.“.

Конституционният съд последователно се придържа към възприетото в практиката си разбиране, че е конституционно нетърпимо който и да било от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт да излиза извън конституционно очертаните предели на властване, да отказва осъществяването на възложените му властнически правомощия или да делегира другиму свои конституционни правомощия, както и да отнема конституционно предвидени правомощия на държавните органи (Решение № 6 от 2020 г. по к. д. № 10/2019 и в същия смисъл Решение № 3 от 1996 г. по к. д. № 2/1996; Решение № 6 от 1998 г. по к. д. № 4/1998; Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12/2003; Решение № 4 от 2010 г. по к. д. № 1/2010; Решение № 11 от 2010 г. по к. д. № 13/2010 и др.).

Конституционният съд в решение № 16 от 2024 г. по к. д. № 14/2024г., подчертава, че „Правителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетентност от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и

намеса във всички сфери на обществения живот, но при нейната реализация то трябва да действа в рамките на Конституцията и законите (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8 от 2021 г.).

**Ролята на правителството в управлението на държавата не се свежда просто до изпълнение на решение на парламента, а да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите - чл. 105 от Конституцията. То е политически връх в държавното управление.**

**В съответствие с конституционния принцип за разделение на властите, правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите. В случай на несъответствие между управленската преценка на правителството и волята на Парламента, последният може да приложи конституционно установени способи на парламентарния контрол. Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на конституционно възложените по чл. 105 от Конституцията управленски функции на Министерския съвет и в частност оперативни управленски функции (Решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8 от 2021 г.)."**

От действащото законодателство, включително Закона за международните договори на Република България, не произтича правно основание за приетото от Народното събрание решение. Според практиката на Конституционния съд наличието на първична законова уредба, която да очертава ясно границите на компетентност на органите на изпълнителна власт, гарантира, че изпълнително-разпоредителната дейност няма да прерасне в произвол (Решение № 4 от 2019 г. по к. д. № 15/2018 г.). Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.).

На следващо място, Законът за международните договори на Република България определя реда за подготовка и сключване на международните договори от Република България, както и реда за изпълнение, изменение, спиране на действието, прекратяване, съхраняване и регистриране на международните договори, по които Република България е страна (чл. 1 от същия). Глава втора от ЗМДРБ (чл. 3-8) урежда подготовката за сключването на международните договори.

В изпълнение на разпоредбите на Глава втора от ЗМДРБ, Министерският съвет е приел Решение № 46 от 21 януари 2026 г. за одобряване и подписване на Устава на Съвета за мира при условие на последваща ратификация. Съгласно цитираното решение на Министерския съвет (РМС), проектът на Устав е одобрен като основа за водене на преговори, министър-председателят е упълномощен да подпише последния от името на Република България, при условие на последваща ратификация, а в т. 3 е посочено, че в съответствие с чл. 111, буква „б“ от Устава министър-председателят да уведоми САЩ, че Република България няма да го прилага временно.

Предвид това че Уставът на Съвета за мира подлежи на ратифициране от Народното събрание, вътрешноправната процедура по

присъединяване на Република България към международния договор не е приключила. Съгласно чл. 23 от ЗМДРБ, след подписването му, с изключение на случаите по чл. 17<sup>1</sup>, международният договор се внася в Министерския съвет с доклад от съответния министър съгласувано с министъра на външните работи, с другите министри и с ръководителите на заинтересованите ведомства. Чл. 15, ал. 1 от ЗМДРБ предвижда, че когато международният договор подлежи на ратифициране съгласно Конституцията на Република България, Министерският съвет предлага на Народното събрание да ратифицира договора със закон. В подобна хипотеза, Министерският съвет с ново решение одобрява вече подписания и финален текст на международния договор и предлага на Народното събрание да го ратифицира. Следователно, **единствено Министерският съвет разполага с компетентност да предложи на Народното събрание да го ратифицира със закон, съответно в компетентността на Министерския съвет е да извърши преценка в кой момент е политически целесъобразно, с оглед националните интереси на страната, да предложи на Народното събрание да го ратифицира.** Тази политическа целесъобразност принципно може да включва преценка относно осигуряването на необходимото финансиране, във връзка с участието в даден международен договор, съответно в кой момент би могло да бъде осигурено подобно финансиране. Също така, преценката би могла да включва и въпросите, свързани с евентуални вътрешнозаконодателни промени, които биха били необходими, във връзка с присъединяването към даден международен договор.

След внасянето на подобен законопроект в Народното събрание, последното разполага с компетентност да приеме съответния закон за ратифициране или да го отхвърли. До момента на внасяне на законопроекта в Народното събрание, то не разполага с компетентност в процедурата по присъединяване към този международен договор. С оглед пълнота следва да се отбележи, че са налице две хипотези, когато се изисква предварителното съгласие на Народното събрание или разрешение от Великото Народно събрание преди одобряване на проекта на договор с решение на МС като основа за водене на преговори, което също се прилага към доклада, съгласно чл. 6, ал. 2 от ЗМДРБ (съгласие на Народното събрание по чл. 84, т. 9 от Конституцията или разрешение на Великото народно събрание по чл. 158, т. 2 от Конституцията), като обаче Уставът в конкретният случай не попада в тези хипотези. Предвид изложеното, считаме, че Народното събрание не разполага с компетентност да задължи Министерския съвет да внесе в НС проект на закон за ратифициране. **Напротив, може да бъде направено заключението, че с това свое решение Народното събрание се намесва в компетентността на Министерския съвет и я изземва, задължавайки го да осъществи свое правомощие, което е в нарушение на принципите на правовата държава и на разделение на властите, както и в противоречие с чл. 105, ал. 1 от КРБ.**

---

<sup>1</sup> Чл. 17. Когато международен договор предвижда обвързването да се изрази чрез подписване или присъединяване без последващо ратифициране или утвърждаване, съгласието за това се дава от Министерския съвет и се включва в решението за одобряване на договора.

В мотивите на Решение № 15 от 2022 г. по к. д. № 10/2022 г. на КС се сочи: „По силата на чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание може да приема решения. Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения на Народното събрание (Решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22/1998). Народното събрание приема решения на основание на конституционно възложената му нормотворческа компетентност и по преценка за целесъобразност (Решение № 14 от 2000 г. по к. д. № 12/2000; Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14/2000; Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011; Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017).“

Решенията на парламента могат да имат за предмет широк спектър въпроси, но детерминиран от основополагащите конституционни принципи, на които се крепи упражняването на държавна власт. „Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите“ (Решение № 9 от 2018 г. по к. д. № 5/2017 г.). В частност парламентът може да приема решения, отнасящи се до дейността на конкретен държавен орган. **Правомощието на парламента да приема решения обаче може да бъде осъществявано само в съответствие с конституционните принципи, сред които водещо значение в настоящия случай имат взаимнообвързаните принципи на правовата държава и на разделение на властите, прогласени в чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията** (Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). Решенията на Народното събрание освен с Конституцията трябва да бъдат съобразени и с действащите закони, с които Парламентът също е обвързан, съгласно изискването на чл. 4, ал. 1 от КРБ, какъвто се явява в конкретния случай Законът за международните договори на Република България (Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10/1997 г., Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12/2009 г., Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г. и Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г.).

В тази връзка, следва да се отбележи и че подобни мотиви Конституционният съд е възприел и в наскоро постановеното **Решение № 7 от 14 май 2026 г. по к. д. № 8 от 2026 г.**: „В практиката си Конституционният съд последователно поддържа, че **предвиденото в чл. 86, ал. 1 от Конституцията правомощие на Народното събрание да приема решения може да се упражнява само при спазване на конституционните принципи на правовата държава и на разделение на властите, съдържащи се в чл. 4, ал. 1 и чл. 8** (Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г.), а също така и въз основа на стриктното спазване на разграничаването на конституционно установените правомощия на Народното събрание и на Министерския съвет при приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г. и цитираната там практика).

**Въпреки че „Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения [на Народното събрание]“ (Решение №25/1998 г. по к.д. №22/1998 г.) и законодателната власт разполага със значителна дискреция при**

**приемането им, тя не може да я упражнява, ако се навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите (Решение №9/2018 г. по к.д. №5/2017 г.). Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.). Принципът на разделение на властите е определящ за границите на конституционно допустимата намеса на парламента в полето на дейност на другите проявления на властването (Решение №2/2025 г. по к.д. №13/2024 г.). При парламентарното управление правителството се формира от и е политически отговорно пред Парламента, но не е подчинено на него (Решение №16/2024 г. по к.д. №14/2024 г.), а върху дейността му се осъществява парламентарен контрол по реда, предвиден в чл. 90 от Конституцията. Парламентът може с присъщите на политическия контрол способности да изразява одобрение или неодобрение на дейността на изпълнителната власт, но не може да поставя осъществяването на функциите и задачите на изпълнителната власт в зависимост от своя преценка, тъй като това би било в противоречие с принципа на разделение на властите (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.).**

**В Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г. Конституционният съд приема: „Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение №9 от 2016 г. по к.д. №8 от 2016 г.). Съдът винаги е поддържал, че законосъобразното осъществяване на държавното управление е важен конституционен принцип, съобразяването с който го прави предвидимо за всички останали правни субекти, а това е важна предпоставка за реализиране на правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава (Решение №3/2017 г. по к.д. №11/2016 г.).“**

**Конституционният съд последователно в своята практика аргументира разбирането, че държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а точното им прилагане и спазване се отнася за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти (Решение № 22 от 1996 г. по к. д. № 24 от 1996 г., Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22 от 2013 г., Решение № 16 от 2024 г. по к. д. № 14/2024 г.). В мотивите на Решение № 16 от 2024 г. по к. д. № 14/2024 г. Конституционният съд сочи „Освен това принципът на правовата държава поставя изискване за предвидимост и последователност в законодателната дейност. Народното събрание е длъжно да спазва законите, които самото то е приело. Конституционният съд многократно е обръщал внимание, че принципът на правовата държава е от съществено значение за упражняването на властта от всички държавни органи, включително и от Народното събрание. Приетите от НС актове, включително решенията, трябва да са в съответствие с Конституцията, както и с действащата в материята нормативна уредба (Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4 от 2022 г.).“**

Конституционният съд многократно се е произнасял относно смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава като елемент от фундамента на установената конституционна система. Съдът следва неотклонно разбирането, че правовата държава и демокрацията са неделимо свързани с принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, и с въведените от конституционния законодател присъщи механизми за контрол, взаимно възпиране и взаимодействие, и сътрудничество между трите власти (Решение № 7 от 2006 г. по к. д. № 6/2006 г. и много други). Основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване (в този смисъл Решение № 6 от 1993 г. по к. д. № 4/1993 г.).

Предвид изложеното, **изразяваме становище, че решението за задължаване на Министерския съвет да внесе в Народното събрание проект на закон за ратифициране на присъединяването на Република България като държава основателка към Устава на Съвета за мира, създаден по инициатива на САЩ, прието от Народното събрание на 13.03.2026 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 2026 г.) противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 105, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и на задължителното тълкуване на Конституционният съд, направено с Решение № 10 от 28 септември 2021 г. по конституционно дело № 8 от 2021 г. на Конституционния съд и следва да бъде обявено за противоконституционно.**

С уважение,

ВЕЛИСЛАВА ПЕТРОВА ЧАМОВА  
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ